

Independencia y estabilidad de fiscales. Garantías judiciales

Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419

Por Sandra Elizabeth Gil Armas¹

1. Presentación

En el presente comentario analizaré una reciente sentencia de la Corte IDH vinculada, principalmente, a las garantías judiciales en casos de cese de funciones de fiscales interinos y la estabilidad con la que cuentan estos operadores/as de justicia.

2. Hechos del caso

El 30 de junio de 1998 el señor Julio Casa Nina fue nombrado Fiscal Adjunto Provincial Provisional de la Fiscalía Provincial Mixta de La Mar, Distrito Judicial de Ayacucho, por medio de la Resolución de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público No. 464-98- MP-CEMP.

¹ Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Nacional de Trujillo). Ex Pasante de la Corte IDH. Candidata a Magister en Derechos Humanos (Pontificia Universidad Católica del Perú) y a Magister en Derecho Constitucional (Universidad Privada Antenor Orrego).

En la mencionada resolución se señaló que se encontraba vacante la plaza de Fiscal y que el Doctor Casa Nina se había presentado como postulante. Por ende, fue designado en uso de las atribuciones conferidas por las Leyes N° 26623, 26695 y 26738.²

El 8 de abril de 2002, mediante la Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 565-2002-MP-FN, se dio por concluido el nombramiento en el cargo, y se lo nombró Fiscal Adjunto Provincial Provisional del Distrito Judicial de Ayacucho, en el despacho de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Huamanga, por necesidad del servicio.³

Ese nombramiento se dio por concluido el 21 de enero de 2003 mediante la Resolución N° 087-2003-MP-FN, fundado en las necesidades del servicio y en el carácter temporal del nombramiento de los fiscales provisionales.

Dado el cese de su cargo, el señor Casa Nina decidió interponer recurso de reconsideración, que fue desestimado. Ante ello interpuso acción de amparo, siendo esta declarada infundada el 19 de abril de 2005 por el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Huamanga, Ayacucho. La sentencia fue confirmada por la Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, el 11 de julio de 2005. Allí se señaló que

el actor pretende alegar derechos que corresponden a los fiscales titulares, nombrados de acuerdo a lo previsto por los artículos ciento cincuenta y ciento cincuenticuatro de nuestra Carta Magna, ya que el cargo que venía desempeñando [...] como un nombramiento de confianza, era de Fiscal Adjunto Provincial Provisional de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Huamanga, es decir, un cargo temporal, que como tal no genera más derechos que los inherentes a su cargo.⁴

El último recurso utilizado por el señor Casa Nina fue el recurso de agravio constitucional interpuesto ante el Tribunal Constitucional. Mediante sentencia de 14 de noviembre de 2005, la Sala Primera lo declaró infundado.

3. Derechos violados

3.1. Garantías judiciales

Si bien el artículo 8 de la CADH se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias

2 Corte IDH. *Caso Casa Nina Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C N° 419, párr. 48.

3 *Ibidem*, párr. 49.

4 *Ibidem*, párr. 55.

procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.⁵

En el presente caso, la Corte IDH señaló que el procedimiento en virtud del cual se dio por concluido el nombramiento del señor Casa Nina no constituyó un proceso disciplinario o materialmente sancionatorio, pues no se contó con un marco normativo diseñado.

Tampoco existieron elementos que indicaran que la decisión de dar por concluido el nombramiento estuviera ligada a la realización de un concurso o en virtud de que el cargo fuera ocupado por una funcionaria o un funcionario de carrera, que lo ocupará de manera inmediata.⁶ Por lo señalado, la Corte concluyó que la decisión del Estado no respondió a las causales permitidas para salvaguardar la independencia de los y las fiscales en el ejercicio del cargo, por lo que la autoridad administrativa no respetó la garantía de inamovilidad, lo que conllevó a una violación de las garantías judiciales.

Además, la víctima no contó con un procedimiento que cumpliera con las garantías mínimas que se desprenden del derecho de defensa, “al disponer [el Estado] unilateral y arbitrariamente su separación del cargo, sin que mediara razón, sin invocar causal alguna y sin instar el procedimiento respectivo”.⁷

3.2. El Derecho a la estabilidad laboral

El artículo 26 de la CADH dispone que

los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.

En el presente caso, se hace referencia a la garantía de estabilidad o inamovilidad en el cargo de un fiscal, señalando que los y las fiscales posean independencia. Si bien cada Estado puede tener su propia estructura institucional, esta debe garantizar como *minimum* que los y las fiscales: i) no serán objetos de presiones políticas o injerencias indebidas en su actuación; ii) no sean sujetos de represalias por las decisiones que objetivamente adopten; iii) la separación del cargo obedezca a causales taxativamente establecidas o por vencimiento de término del mandato; iv) los y las fiscales únicamente pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia; y v) todo proceso contra los y las fiscales se resuelva con la tríada de respeto a la objetividad, legalidad e imparcialidad, de lo contrario se fomenta la duda objetiva que la libre remoción de fiscales no asegura a estos ejercer sus funciones sin temor a represalias.

5 Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C N° 74, párr.10.

6 Ídem nota 2, párr. 83.

7 Íbidem, párr. 63.

Partiendo del derecho al trabajo, la Corte IDH refirió que el cese arbitrario que sufrió el señor Casa Nina afectó su derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, así como su derecho a la estabilidad laboral.

Para el Tribunal,

la separación del cargo de una o un fiscal provisional debe responder a las causales legalmente previstas, sean estas (i) por el acaecimiento de la condición resolutoria a que se sujetó la designación o nombramiento, como el cumplimiento de un plazo predeterminado por la celebración y conclusión de un concurso público a partir del cual se nombre o designe al reemplazante del o la fiscal provisional con carácter permanente, o (ii) por faltas disciplinarias graves o comprobada incompetencia, para lo cual habrá de seguirse un proceso que cumpla con las debidas garantías y que asegure la objetividad e imparcialidad de la decisión.⁸

3.3. El derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad

El artículo 23 en su párrafo 1, numeral c de la CADH señala: “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

En el caso aquí comentado, la Corte IDH advierte que el nombramiento del señor Casa Nina se efectuó sin la previsión de alguna condición resolutoria que determinara la terminación de su nombramiento como fiscal provisional, por lo que tuvo que ejercer el cargo con la inseguridad de su permanencia.

Si bien la Corte IDH en ninguna parte de la sentencia equipara a los y las fiscales provisionales con los titulares, ello no es óbice para que los primeros queden desprotegidos. En efecto, el tribunal refiere que

no implica una equiparación entre las personas nombradas por concurso y aquellas nombradas de forma provisional, ya que las segundas cuentan con un nombramiento limitado en el tiempo y sujeto a condición resolutoria. Sin embargo, en orden a lo explicado en el párrafo anterior, en el marco de ese nombramiento y mientras se verifica esta condición resolutoria o una falta disciplinaria grave, la o el fiscal provisional debe contar con las mismas garantías que quienes son de carrera, ya que sus funciones son idénticas y necesitan de igual protección ante las presiones externas.⁹

8 Ídem nota 2, párr. 83.

9 Ibídem, párr. 84.

4. Reparaciones

En función de los derechos violados, la Corte IDH ordenó al Estado peruano una serie de reparaciones. Como se sabe, la sentencia es en sí misma una forma de reparación.

En virtud de que en 2005 una funcionaria, con carácter de titular, asumió el cargo que ejercía el señor Casa Nina al momento de la conclusión de su designación, la Corte IDH consideró que no era viable ordenar su reincorporación al cargo, por lo que ordenó al Estado pagarle una indemnización fijada en equidad en treinta mil dólares.¹⁰

Como ocurrió en otros casos, el Estado deberá publicar el resumen oficial de la sentencia, por una sola vez, en el Diario Oficial, y por un periodo de un año, en el sitio web oficial del Ministerio Público.¹¹

Como garantía de no repetición la Corte ordenó al Estado, en un plazo razonable, adecuar su normativa interna –el Reglamento interno para el nombramiento, evaluación y permanencia de fiscales provisionales– con el propósito de garantizar la estabilidad de las y los fiscales provisionales.¹²

5. Impacto en el Perú

En el Perú hay un alto grado de provisionalidad de magistrados y fiscales. La Junta Nacional de Justicia señala que la cifra de fiscales no titulares supera el 50%, mientras que en el caso del Poder Judicial pasa el 30%. En el año 2020 las cifras eran alarmantes. De acuerdo a lo declarado por el abogado Aldo Vásquez Ríos, quien funge como presidente de la Junta Nacional de Justicia,

en el Perú contamos con cerca de 3.300 jueces y aproximadamente 1.000 de ellos son supernumerarios. Además, existen unos 6.500 fiscales, de los cuales más de 2.600 son provisionales. Los jueces supernumerarios suman casi el 30% del total y los fiscales provisionales cerca del 40%. Debemos cubrir, en los próximos años todas esas plazas.¹³

Claramente con la sentencia emitida se podrá revestir esta situación de incertidumbre y de vulnerabilidad en la que se encuentran los y las operadoras de justicia, que están nombrados provisionalmente.

10 *Ibidem*, párr. 132.

11 *Ídem* nota 2, párr. 133.

12 *Ibidem*, párr. 136.

13 Tarqui, V. (2020). JNJ: objetivo es que el 100% de jueces y fiscales sean titulares. Andina. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-jnj-objetivo-es-que-100-jueces-y-fiscales-sean-titulares-815579.aspx>

6. Palabras de cierre

Con la sentencia del Caso Casa Nina Vs. Perú se sigue sumando a la jurisprudencia de la Corte IDH interpretaciones a favor de la estabilidad laboral de los y las operadoras de justicia.

Si bien la Corte no equipara a los fiscales titulares con los fiscales provisionales, busca que los Estados garanticen sus derechos en condiciones de igualdad, pues, de acuerdo a la interpretación en este y en el Caso Martínez Esquivia Vs Colombia,¹⁴ se entiende que el rol que desempeña un fiscal provisional es el mismo que el que desempeña un fiscal titular.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia*. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C N° 412, párr. 98.